

VRIJE HANDEL OF VOEDSELVEILIGHEID?

Jef Peeters

In een bijdrage in het vorige nummer van *Oikos* hebben we een algemeen zicht proberen te geven op 'duurzame ontwikkeling' (D.O.) als een mondiaal vraagstuk. Er werden drie verschillende perspectieven ontwikkeld die ten opzichte van D.O. worden ingenomen. Daarbij werd aangegeven waar vandaag in de trend van toenemende mondialisering van de economie de echte 'globale' instellingen te vinden zijn, wie de meesters van het wereldspel zijn. Op de plaats van de MNO's daarin werd reeds ingegaan bij de bespreking van het 'strijdperspectief' op D.O. In een overzicht van de problematiek van D.O. kunnen we echter ook niet heen om de rol van een aantal internationale instellingen. Hoe is het zo ver kunnen komen dat MNO's vandaag vrij spel krijgen, terwijl in de wereld bij de 800 miljoen mensen lijden aan ondervoeding? Vandaag slaagt de WTO (World Trade Organization) er in elk geval in de implementatie van haar regels van vrije internationale handel door te drukken, ten nadele van het D.O.-perspectief en Agenda 21, en ten nadele van de pogingen van de FAO (Food and Agriculture Organization) om werk te maken van voedselveiligheid.

Een blik op de geschiedenis en de doelstellingen van de internationale instellingen laat zien dat dat niet toevallig is.¹ De instellingen binnen het huidige multilaterale kader zijn immers kristallisatiepunten van tegengestelde logica's. Enerzijds is er de idee van een gecoördineerde actie van staten op internationaal vlak - een versie van het 'global management'-denken. Daartegenover staat de visie dat de mondiale markt bevrijd moet worden van elke vorm van staatsinterventie zodat zij zichzelf kan beheeren. Beide visies hebben na WO II geleid tot de oprichting van internationale instellingen.

Voedselveiligheid

In 1943 hielden de regeringen van de geallieerde landen in Hot Springs een conferentie over de voedselproblematiek met een "visionaire dimensie" (Lehman). Zij kwamen er overeen aan *voedselveiligheid* het statuut van "recht van de mensheid" toe te kennen. Dat kwam erop neer dat de regeringen voor hun burgers het recht op voedsel moesten garanderen, eventueel door een beroep te doen op een internationale organisatie. Wat eveneens aanbevolen werd: het betalen van behoorlijke prijzen aan de boeren voor hun producten; de verbetering van de koopkracht voor voeding door het instellen van een gepast minimumloon; de garantie van een voedseldrempel voor moeders met jonge kinderen; de directe interventie van de regeringen in de stockage, de verwerking en het transport van voedingsmiddelen. Ten slotte zouden de uitwisselingen moeten beheerd worden in het kader van een systeem van internationale akkoorden gericht op het verminderen van de fluctuering van de prijzen van voedingsmiddelen en landbouwproducten.

¹Voor het thema voedselveiligheid zie o.a. Diouf 1994, Pisani 1995, Lehman 1996, en Lehman & Krebs 1996. Voor internationale instellingen: Warde 1993, Lehman 1996, Korten 1996, Nader & Wallach 1996, Vander Stichele 1996, alsook *Het ABC van de Derde Wereld. Deel 1: Instellingen*, Wereldwijd - BijEEN - Infodok, 1990.

Voor de realisatie van dat programma werd door een wereldlandbouwconferentie in Quebec in oktober 1945 de FAO opgericht. De FAO is het leidende orgaan van de VN voor alles wat de landbouw, de plattelandsontwikkeling, de landhervorming en de voedselvoorziening betreft. Elke lidstaat maakt deel uit van de FAO-Conferentie die jaarlijks samenkomt. Het concept van Hot Springs heeft gedurende enkele tientallen jaren gedeeltelijk de landbouwpolitiek in de hele wereld kunnen structureren. De FAO heeft echter nooit de status verkregen die haar oprichters voor de realisatie van voedselveiligheid nodig vonden. Zonder de nodige budgetten en bevoegdheden kon zij haar politiek niet waarmaken.

In 1974 vond in Rome de eerste Wereldvoedseltop plaats tijdens een serieuze crisis, nl. op een ogenblik dat de Amerikaanse soja-uitvoer onder embargo stond en de graanoogst er voor een groot deel door een parasiet vernietigd was. Om in tien jaar tijd de honger in de wereld te kunnen uitroeien werd de noodzaak van internationale coördinatie opnieuw bevestigd, en werd er voorgesteld om graanreserves aan te leggen bestemd voor de wereldvoorziening in tijden van voedselschaarste. Met de realisatie daarvan werd echter niet het minste begin gemaakt. In Europa en de VS werd er vooral werk gemaakt van het opdrijven van de eigen productie, waarbij boeren zich in de schulden gingen steken om de schaalvergroting te kunnen volgen. Het gevolg was een langdurige handelsoorlog tussen de VS en de EEG. Deze had het verdwijnen voor gevolg van miljoenen familiale landbouwbedrijven overal ter wereld. Door het systeem van exportsubsidies werd bovendien een dumping zonder voorgaande uitgelokt op de markten van de ontwikkelingslanden. De voedselveiligheid werd daardoor structureel steeds verder ondergraven. Deze houdt immers in de eerste plaats in dat elke regio in staat wordt gesteld om in haar eigen levensonderhoud te voorzien. En deze doelstelling moet onderscheiden worden van de problematiek van het voldoen aan de niet koopkrachtige vraag, en van de noodhulp. (Cf. Pisani 1995)

In november 1996 werd er in Rome een nieuwe Wereldvoedseltop gehouden. De vraag naar voedselveiligheid is nog altijd even prangend, maar de FAO staat daarbij in een gewrongen en haast onmogelijke positie. Er komen talrijke constructieve voorstellen vanuit NGO-hoek. Maar die zijn in strijd met de besluiten van de Uruguay-Ronde van de GATT die de landbouw aan de controle van de regeringen heeft onttrokken om haar onder de hoede van de WTO te plaatsen. Maar dat is het resultaat van die andere geschiedenis.

Vrije handel: een succesverhaal?

In 1944, het jaar na Hot Springs, organiseerden dezelfde geallieerde mogendheden in Bretton Woods een conferentie over monetaire en financiële problemen. Henry Morgenthau, de VS-minister van financiën en voorzitter van de conferentie zette de toon. Hij beoogde "de creatie van een dynamische wereldeconomie waarin de mensen van elke natie in staat zullen zijn hun mogelijkheden in vrede te realiseren, en steeds meer te genieten van de vruchten van materiële vooruitgang op een aarde die oneindig gezegend is met natuurlijke rijkdommen". Hij vroeg de deelnemers daarom "het elementaire economische axioma (te omarmen) dat voorspoed geen vastgelegde grenzen heeft. Het is geen eindige substantie die verminderd moet worden door verdeling." (cit. Korten 1996:21) Vanuit die ideologie werd op de conferentie een systeem van organisaties opgezet, gericht op een immer voortgaande expansie van de economische output en op de integratie van de nationale economieën in een naadloze globale economie. Het

IMF (Internationaal Monetair Fonds) en de Wereldbank werden gesticht, en de basis werd gelegd voor wat later de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) werd.

De taak van het IMF bestond erin het systeem van vaste wisselkoersen te beheren, terwijl de Wereldbank aanvankelijk hielp bij de heropbouw van Europa en Japan. Vervolgens werden er ook regionale ontwikkelingsbanken opgericht volgens hetzelfde model. Door de vermenigvuldiging van de transnationale financiële problemen - in het bijzonder de schuldcrisis - zijn IMF en Wereldbank erin geslaagd hun activiteiten voortdurend uit te breiden, en ze bleven daarin trouwe promotoren van economische groei en globalisatie. Zich niet beperkend tot strikt monetaire taken heeft het IMF zich onmisbaar gemaakt voor de globale economie: in ruil voor financiële hulp werden aan een steeds grotere groep landen soberheids- en structurele aanpassingsprogramma's (SAP's) opgelegd; tijdens de schuldcrisis fungeerde het als curator voor rekening van de banken en de regeringen; na de opening van het Oostblok werd het door de G7 belast met het coördineren van de hulp aan Rusland en het sturen van de overgang naar een vrije markteconomie. Het IMF kan op die weg doorgaan ook al blijkt uit rapporten voortdurend dat de zogenaamde 'reddingen' van economieën eigenlijk 'mislukkingen' zijn.

De Wereldbank had zich eerst gespecialiseerd in de financiering van grote infrastructuurwerken overal ter wereld. Het fiasco van grote stuwdamprojecten - zowel ecologisch als vanuit het oogpunt van overlevingskansen van inheemse volkeren - heeft meermaals het wereldnieuws gehaald. (Bv. Ferré 1993) Vanaf 1979 ging de Wereldbank zich ook toeleggen op economische herstructureringen, en ging daarmee in concurrentie met het IMF en andere ontwikkelingsbanken. Sommige opdrachten van de Wereldbank zijn gewoonweg verbijsterend. In 1990 stelde haar directeur M. Lawrence Summers in een vertrouwelijk rapport de vraag of "een grotere migratie van vervuilende industrieën naar de ontwikkelingslanden niet moest aangemoedigd worden". (cit. Warde 1993) Een theorie die het Zuiden als 'onder-vervuild' beschouwt kan blijkbaar het resultaat zijn van een correcte 'economische' analyse. Op de top in Rio werd de Wereldbank evenwel officieel belast met het oplossen van de milieuproblemen op planetaire schaal!

"In hun nieuwe rol van noodzakelijke bemiddelaar houden de ontwikkelingsbanken er twee discours op na. Bij de rijke landen pleiten ze ten voordele van economische groei en dringen ze aan op fondsen. Bij de arme landen eisen ze hervormingen in de diepte, waarbij ze hun financiële façade gebruiken als wortel en als stok. Want de kapitalen ontbreken overal. En ook al zijn niet alleen zij in staat er te leveren, de certificaten van goed gedrag die zij afleveren stellen wel de markten gerust. Kwistig met raadgevingen, maar gierig met middelen, zetten zij de kandidaat-leden van de club voor volgende keuze: eerst hervormingen, vervolgens kapitalen, en misschien... In naam van de mondiale groei en de stabiliteit van het systeem hebben de ontwikkelingsbanken recht van toezicht op de zaken van iedereen, ook al zijn hun eigen functioneringsregels de antipoden van hun discours." (ibid)

De Wereldbank en het IMF hebben zo de landen van het Zuiden gedwongen hun grenzen te openen en hun economieën om te schakelen van zelfvoorziening naar productie voor de *export*. De regels van de GATT hebben deze bemoeienissen versterkt. De GATT is geen instelling, maar een verdrag over de liberalisering van de vrije handel dat inging op 1 januari 1948. De recente Uruguay-Ronde (1986-1994) leidde tot de oprichting van de WTO als opvolger van de GATT. De WTO werd operationeel in januari 1995 met als taak de onderhandelde akkoorden te implementeren. Deze gaan over het openen van de markten voor

landbouwproducten, industriële producten en diensten, en over het beschermen van de intellectuele eigendomsrechten van verhandelde goederen. De landen van het Zuiden hebben uiteindelijk de overeenkomst ondertekend in de hoop dat zij er voordeel uit konden halen, vooral via de liberalisering van de markt voor textiel. Het Noorden heeft echter de onderhandelingen dermate kunnen manipuleren dat de eerste liberaliseringsfase nauwelijks enige betekenisvolle impact zal hebben voor de exporten uit het Zuiden. Voor textiel werd slecht een geleidelijke afbouw van de marktbescherming over een periode van tien jaar aanvaard. Het Zuiden voelt zich bekocht en dringt aan op nieuwe onderhandelingen.

Ondanks haar enorme impact is de WTO een zeer ondemocratische organisatie. Het hoogste gezag berust er bij de Ministeriële Conferentie die de politieke beslissingen neemt over moeilijke onderwerpen en de nieuwe domeinen voor onderhandeling vastlegt. De WTO opereert daarbij buiten het systeem van de VN waar de Algemene Vergadering toeziet op de werking van haar organisaties. Bovendien hebben burgers en NGO's nauwelijks toegang tot de WTO, noch wat de openbaarheid van documenten, noch wat het observeren van haar bijeenkomsten betreft. De enorme belangen die op het spel staan maken dat de cruciale onderhandelingen zeer 'confidentieel' verlopen. Bovendien werden de nationale parlementen enorm onder druk gezet om de oprichting van de WTO en haar regels goed te keuren, terwijl ze nauwelijks geïnformeerd waren aangaande de draagwijdte van het verdrag. Voor sommige landen waren er zelfs geen vertalingen beschikbaar.

De WTO heeft nochtans verregaande juridische macht gekregen voor de bescherming van de vrije handel, en dus van de expansiebelangen van de MNO's. Elk WTO-lid kan een wet van een ander land als een illegale handelsbarrière betwisten voor een WTO-tribunaal in Genève. Dat tribunaal is bij machte om sancties op te leggen aan landen die weigeren wetten ongedaan te maken die het als illegaal beschouwt. De disputen worden gehouden voor een geheim panel van drie niet-verkozen handelsexperten van andere landen, en hun beslissingen kunnen slechts ongedaan gemaakt worden door een unanieme stemming onder de lidstaten. In feite komt dat erop neer dat elke nationale, regionale of lokale norm die meer bescherming biedt op het vlak van veiligheid, gezondheid of milieu dan een specifieke internationale norm op maat van de industrie, potentieel als een illegale handelsbelemmering gebrandmerkt kan worden.² Regeringen kunnen theoretisch hogere normen stellen dan de WTO-normen, maar dan mogen ze op geen enkele manier als verdoken tolbarrières geklasseerd kunnen worden. De feitelijke samenstelling van de WTO-panels maakt dat zeer moeilijk, wat het naar beneden halen van de gemiddelde normen voor gevolg zal hebben. Milieubescherming en vrije handel komen hier duidelijk tegenover elkaar te staan.

Voedselveiligheid als toetssteen

²Bijv. 42 procent van de normen voor pesticiden in de Codex Alimentarius (internationale veiligheidsnormen voor voedsel) zijn lager dan de normen van de EPA (Environmental Protection Agency) en de FDA (Food and Drugs Administration). Zo mag er bijv. 50 keer meer DDT gebruikt of in residuele hoeveelheden achterblijven bij perziken en bananen, en 33 keer meer voor broccoli. (Cf. Goldsmith 1996:128)

Vóór de Uruguay-Ronde was landbouw geen voorwerp van multilaterale regels. De nieuwe GATT-akkoorden hebben wel een vermindering van de dumpingpraktijken voor gevolg gehad, wat in theorie goed is voor de rentabiliteit van de landbouw in het Zuiden. De ontwikkelingslanden hebben zich er echter ook toe verbonden hun voedselimport stilaan op te drijven. Gevalstudies van boeren die overgestapt zijn naar exportgewassen en het kopen van voedsel, toonden een dalend inkomen, milieu-erosie en stijgende importrekeningen voor de regeringen. (Vander Stichele 1996:11) Het wordt alsmaar duidelijker dat ook voedselveiligheid niet bevorderd wordt door vrije handel.

"Het bewaren van de biodiversiteit, de bescherming van de verdelingslijnen voor water en het beheer van lokale reserves, vestigen de aandacht op relaties, bij voorkeur op het lokale niveau - met landbouwers die het onderhouden, met de consumenten en het leefmilieu -, die in overeenstemming zijn met een duurzame ontwikkeling. In alle gevallen is een sterke participatie van de sociale actoren onmisbaar." En dat is niet compatibel met de logica van de vrije handel. "Indien de burgers en de regeringen de honger in de wereld willen uitroeien, dan moeten ze zich bevrijden van de dwangbuis van de GATT-akkoorden. Zij moeten ofwel de regels van de WTO radicaal wijzigen, ofwel een nieuw mondiaal kader scheppen gebaseerd op de imperatief van de voedselveiligheid." (Lehman 1996)

Zo zien we hoe de problematiek van voedselveiligheid een toetssteen wordt voor een visie op D.O. De drie perspectieven op D.O. die in het vorige artikel in navolging van Wolfgang Sachs geschetst werden komen erin samen. Het thuisperspectief leunt het kortst aan bij wat meestal als de basisvoorwaarde voor voedselveiligheid naar voren wordt geschoven: een zo groot mogelijke lokale of regionale zelfvoorziening op vlak van voeding. Het strijdperspectief gaat met zijn promotie van de vrije handel echter de andere richting uit. Het terugdringen daarvan lijkt daarom strikt noodzakelijk om op het regionale niveau opnieuw speelruimte te scheppen voor het werken aan een eigen autonome landbouwproductie. Systemen van mondiaal management kunnen daarbij slechts een beperkte en aanvullende rol spelen, nl. in het beheren van voedselreserves voor noodsituaties nu en in de toekomst. Het gaat daarbij in de eerste plaats om een politiek vraagstuk, nl. van solidariteit tussen de regio's van de wereld. Deze zal maar kunnen bestaan op grond van een dubbele democratiseringsbeweging: in het erkennen van de rechten van de regio's, en in een van onderuit controleerbare democratisering van de internationale organisaties. Voedselveiligheid is bij uitstek een kwestie van 'kosmopolitisch lokalisme', en één van de basiselementen voor een D.O. Er bestaat wellicht geen thema dat de gekende slogan zo duidelijk maakt: "Denk globaal, handel lokaal."

28 april 1997

(wordt gepubliceerd in: *Oikos*, jg.1, nr.4, 1997)

Bibliografie

Diouf, J.

1994 En finir avec l'insécurité alimentaire. Pour une autre révolution verte en Afrique. In: *Le Monde diplomatique*, septembre: 14.

Ferré, C.

1993 Déplacements de populations, destruction du milieu naturel. Grands barrages, grands désastres... In: *Le Monde diplomatique*, février: 24.

Goldsmith, E.

1996 Wereldhandel en milieu. In: P. Gimeno, R. Weiler, D. Holemans (Red.) *Ontwikkeling en duurzaamheid*. VUBPress, Brussel: 113-132.

Korten, D.C.

1996 The Failures of Bretton Woods. In: Mander, Goldsmith (eds.): 20-30.

Lehman, K.

1996 Libre commerce ou sécurité alimentaire. In: *Le Monde diplomatique*, novembre, p.26.

Lehman, K., Krebs, A.

1996 Control of the World's Food Supply. In: Mander, J. & Goldsmith, E. (Eds.), p.122-130.

Mander, J., Goldsmith, E. Eds.

1996 *The Case Against the Global Economy*, Sierra Club Books, San Francisco.

Nader, R., Wallach, L.

1996 GATT, NAFTA, and the Subversion of the Democratic Process. In: Mander, J. & Goldsmith, E. (Eds.): 92-108.

Peeters, J.

1997 Duurzame ontwikkeling. Over contradicties en alternatieven. In: *Oikos*, jg.1, nr.3:

Pisani, E.

1995 Explosion démographique et sécurité alimentaire. Pour que le monde nourrisse le monde. In: *Le Monde diplomatique*, avril: 18-19.

Vander Stichele, M.

1996 *The World Trade Organisation: The Ministerial Conference in Singapore and the Developing Countries. An Introduction*. Transnational Institute, Amsterdam.

Warde I.

1993 La pauvreté, source d'excellentes affaires. Fastueuses banques de développement. In: *Le Monde diplomatique*, décembre: 10.